IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 41)**

z dnia 16 marca 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 41)

16 marca 2021 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji zadań organów administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W posiedzeniu udział wzięli: **Andrzej Szweda-Lewandowski** generalny dyrektor ochrony środowiska wraz ze współpracownikami, **Łukasz Rejt** dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz **Paweł Trzaskowski** zastępca dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Oset** i **Maciej Zaremba** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Witam państwa posłów, witam zaproszonych gości.

Przystępujemy do sprawdzenia kworum. Proszę posłów, którzy zalogowali się na posiedzenie Komisji, o wybranie przycisku i wysłanie swojego wyboru.

Proszę o podanie informacji, ilu posłów uczestniczy w tej chwili w posiedzeniu Komisji. Głosowało 13 posłów, a więc mamy kworum. Proszę jeszcze nie zamykać, aby posłowie, którzy dołączą do nas nieco później, mogli to zrobić.

Jeszcze raz witam serdecznie.

Informuję, że posiedzenie zostało zwołane przez marszałka Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu i prowadzone jest z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Stwierdzam kworum.

Otwieram posiedzenie Komisji.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad. W tym punkcie na tym posiedzeniu Komisji mamy rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji zadań organów administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Bardzo proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

Zastępca dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli Paweł Trzaskowski:

Dziękuję. Paweł Trzaskowski, wicedyrektor Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, mam przyjemność przedstawić państwu wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie realizacji zadań organów administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Kontrola miała za zadanie odpowiedzieć na pytanie, czy działania regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz generalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach były prawidłowe i zapewniały warunki do ochrony środowiska na obszarach znajdujących się w zasięgu oddziaływania planowanych przedsięwzięć.

Szanowni państwo, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach mają zasadnicze znaczenie dla prawidłowego oraz terminowego przebiegu procesu

inwestycyjno-budowlanego. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymagane jest dla planowanych przedsięwzięć, mogących znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed otrzymaniem innych decyzji wynikających z przepisów prawa budowlanego, prawa górniczego i geologicznego, prawa wodnego, prawa lotniczego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o odpadach i innych. Od prawidłowości sprawności przeprowadzania wymaganych procedur oraz rzetelności rozpatrzenia wszystkich uwarunkowań związanych z wpływem przedsięwzięcia na środowisko oraz obszary Natura 2000, w tym rozwiązań alternatywnych, zależy, czy zostanie zapewniona ochrona przed negatywnym oddziaływaniem przedsięwzięcia, pozwalające na uzyskanie wymaganych zezwoleń umożliwiających terminową jego realizację.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska i 10 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. z wykorzystaniem dowodów powstałych przed i po tym okresie. Najwyższa Izba Kontroli zbadała w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska wydawanie rozstrzygnięć w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach między innymi na podstawie kompletnego wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przeprowadzonej na podstawie kompletnego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zapewnieniu udziału społeczeństwa w postępowaniu, uwzględnieniu wyników przeprowadzonej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz opinii i uzgodnień właściwych organów.

Regionalni dyrektorzy w większości badanych spraw prawidłowo realizowali te zadania. Niemniej jednak ujawniono nieprawidłowości w realizacji powyższych zadań, które w przypadku 14 z 230 objętych badaniem spraw – to jest 6% – dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stworzyły ryzyko niezapewnienia wystarczających warunków dla ochrony środowiska w obszarze oddziaływania planowanych przedsięwzięć na etapie ich realizacji lub eksploatacji. Tutaj podam pewne przykłady. Regionalny dyrektor ochrony środowiska w Gdańsku w stanowisku z października 2018 roku do regionalnego dyrektora w Olsztynie nie zawarł informacji o znaczącym negatywnym oddziaływaniu przedsięwzięcia droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, na obszar Natura 2000 – Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana. Nie zawarł także informacji o braku w aneksie do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko odpowiednich analiz dotyczących wpływu proponowanych rozwiązań technicznych na ochronę przyrody, a nadto nie określił między innymi obowiązku utworzenia strefy ciszy i wytycznych prowadzenia monitoringu wykorzystania przez ptaki obszaru Natura 2000. Wydawano postanowienia o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla 3 przedsięwzięć liniowych w województwie warmińsko-mazurskim, podczas gdy zakres szczegółowości wniosków wskazywał na potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W jednym przypadku wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zawierającego nieprawdziwe dane. Niezasadnie określono brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla przedsięwzięcia liniowego – to był gazociąg międzysystemowy na terenie województwa mazowieckiego. W stanowisku wydanym w trybie art. 75 ust. 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Kontrola wykazała także, iż wydano jedno postanowienie o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko bez wskazania przesłanki takiego rozstrzygnięcia.

Generalny dyrektor ochrony środowiska jako organ drugiej instancji prawidłowo prowadził postępowania po złożeniu odwołań lub zastrzeżeń od decyzji lub postanowień regionalnych dyrektorów. Stwierdzono jednak, że organy te, czyli zarówno regionalni dyrektorzy, jak i generalny dyrektor ochrony środowiska, nie zapewniły w większości badanych spraw dotrzymania terminów ich załatwienia. Dotyczyło to połowy badanych przez NIK spraw w tym obszarze. Na opóźnienia w załatwianiu spraw wpływał skomplikowany charakter badanych spraw oraz wielowątkowość rozpatrywanych zagadnień

przy niewystarczającej obsadzie kadrowej kontrolowanych urzędów. Istotnym problemem wpływającym na wydłużenie terminu załatwiania była także niska jakość składanych wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz innych dokumentów wymaganych w postępowaniu. Połowa takich dokumentów nie spełniała wymogów formalnych, a ponad 50% wymagało wyjaśnień lub uzupełnień.

NIK przeprowadziła także badanie spraw prowadzonych w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska związanych z postępowaniem prowadzonym przez inne właściwe organy, między innymi wydawanie opinii w sprawie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia, opiniowanie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W ramach stwierdzonych nieprawidłowości ujawniono w 13 z 337 badanych spraw – to jest niemal 4% – nieprawidłowości mające wpływ na wynik postępowania prowadzonego przez inny organ i stworzenie ryzyka niezapewnienia właściwej ochrony środowiska lub utrzymania właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000. Między innymi regionalny dyrektor ochrony środowiska w Poznaniu w postępowaniu w sprawie ustalenia dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku wielorodzinnego i budynku gospodarczego wraz z elementami infrastruktury technicznej w miejscowości Stobnica, między innymi warunków prowadzenia robót melioracyjnych zakończonych wydaniem postanowienia, w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i oceny sprawy na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto nie dokonał dogłębnej weryfikacji raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 pod kątem zawartych w nich metodyk przeprowadzania inwentaryzacji przyrodniczej. Ustalono także, iż w jednym przypadku wydano opinię o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie niepełnego dokumentu, karty informacyjnej przedsięwzięcia. Dokonano 4 uzgodnień warunków realizacji przedsięwzięcia na podstawie nierzetelnych danych zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub braków w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Także w tym obszarze regionalni dyrektorzy nie zapewnili terminowości załatwiania spraw. Dotyczyło to ponad 60% badanych spraw. Należy zauważyć, że także tutaj uwidocznił się problem niskiej jakości składanych wniosków, gdyż ponad 60% z nich wymagało uzupełnień lub wyjaśnień. Kontrola wykazała także, że w przypadku gdy inne organy, które wydały decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, nie przekazały jej do regionalnych dyrekcji, regionalni dyrektorzy nie podejmowali działań w celu pozyskania wydanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i weryfikacji ich zgodności z warunkami realizacji przedsięwzięcia określonymi w postanowieniu regionalnego dyrektora. Nie podejmowali także działań w celu weryfikacji zgodności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z warunkami wymaganymi lub działaniami służącymi zapewnieniu warunków ochrony środowiska określonymi w opinii regionalnego dyrektora.

Niektóre inwestycje mogą ingerować w środowisko naturalne krajów sąsiednich. W okresie objętym kontrolą generalny dyrektor oraz regionalny dyrektor w Gorzowie Wielkopolskim prawidłowo realizowali obowiązki związane z prowadzeniem postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terenu Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć w tym zakresie – informowania oraz przekazywania właściwych dokumentów. Jednym z takich przedsięwzięć była eksploatacja odkrywkowa złoża węgla brunatnego Gubin, dla którego postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostało ostatecznie umorzone w 2019 roku.

W systemie teleinformatycznym funkcjonuje baza ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Generalny dyrektor zapewnił funkcjonowanie bazy oraz wprowadzał do niej dane archiwalne. Nie zapewnił jednak funkcjonalności bazy w zakresie elementów związanych ze zmianą od 1 stycznia 2017 r. przepisów w zakresie sposobu i terminów wprowadzanych danych do bazy i ich aktualizacji. Z kolei regionalni dyrek-

torzy nie realizowali prawidłowo obowiązku wprowadzania do bazy informacji i danych o postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Wprowadzili tylko średnio prawie 67% takich informacji. Ponadto w odniesieniu do wprowadzonych do bazy postępowań regionalni dyrektorzy nie ujęli wszystkich informacji o postępowaniach objętych badaniem szczegółowym i danych o dokumentacji sporządzonej w ramach postępowań albo nieterminowo wprowadzali wymagane informacje i dane. Generalny dyrektor nie dokonywał weryfikacji prawidłowości i terminowości wprowadzania przez regionalnych dyrektorów danych do tej bazy.

Dyrektor generalny i regionalni dyrektorzy mają obowiązek prowadzenia w Biuletynie Informacji Publicznej publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Dane o tych dokumentach przedstawiane były w kartach informacyjnych. W ramach kontroli ustalono, że w skontrolowanych urzędach nie wprowadzono do publicznego wykazu danych o ponad 7% dokumentów poddanych badaniu. Spośród skontrolowanych w regionalnych dyrekcjach 498 kart informacyjnych prowadzonych do wykazów w prawie jednej czwartej nie zawarto wszystkich wymaganych danych albo karty te nie spełniały innych wymagań określonych rozporządzeniem w sprawie publicznego dostępu wykazu danych. Ponadto ponad 40% kart informacyjnych oraz dokumentów wytworzonych lub otrzymanych po 31 grudnia 2016 r. zostało zamieszczone z opóźnieniem.

W celu poprawy skuteczności działań organów administracji rządowej przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach NIK zaproponowała podjęcie działań przez ówczesnego ministra środowiska w zakresie między innymi wydania rozporządzenia w sprawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko uwzględniającego zmiany wprowadzone 1 stycznia 2017 r., zamieszczania w publicznie dostępnym wykazie danych o wskazanych dokumentach, a także urealnienia terminu na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z kolei generalnego dyrektora ochrony środowiska – o dostosowanie funkcjonalności bazy ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o dokonanie weryfikacji zgodności wydanych decyzji, przed których wydaniem wymagana była opinia lub uzgodnienie regionalnego dyrektora z warunkami wskazanymi w opinii lub uzgodnieniu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa posłów albo zaproszonych gości chciałby zabrać głos?

Poseł Joanna Mucha (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Jeśli można, panie przewodniczący. Joanna Mucha, jestem spoza składu Komisji. Ten raport jest absolutnie porażający. Muszę powiedzieć, że naprawdę niektóre dane przedstawione przez pana są niewiarygodne. Po prostu niesamowite. Chciałabym poprosić, panie przewodniczący, żeby w imieniu Koła Parlamentarnego Polska 2050 głos mogła zabrać pani Katarzyna Jagiełło, nasza ekspertka, jeśli to jest możliwe.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani poseł, pani stwierdziła, że raport jest porażający. No to niech pani mi powie, co tam jest takiego porażającego. Nie jestem przekonany, czy ze względów formalnych zabranie głosu jest możliwe.

Poseł Joanna Mucha (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, pan przed chwilą sam zapytał, czy ktoś z posłów albo zaproszonych gości chce zabrać głos…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A pani była zaproszona na to posiedzenie?

Poseł Joanna Mucha (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Wydaje mi się, że posłowie spoza składu Komisji zawsze mogą brać udział w posiedzeniu. Czy się mylę?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jest jakaś opinia z Biura Analiz Sejmowych w tej sprawie?

Poseł Ryszard Wilczyński (KO):

Panie przewodniczący, to uprawnienie każdego posła.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pytanie do sekretariatu – czy pani była zaproszona na posiedzenie Komisji?

Sekretarz Komisji Tadeusz Oset:

Pani ekspertka nie była zaproszona na posiedzenie Komisji. Pani poseł spoza składu Komisji zawsze może brać udział w posiedzeniu i to nie ulega wątpliwości. Natomiast w posiedzeniu uczestniczą te osoby, które zostały zaproszone. Nie dotyczy to posłów, tylko innych osób. Pani ekspert, o której pani poseł Mucha mówiła, nie została zaproszona na dzisiejsze posiedzenie Komisji.

Poseł Joanna Mucha (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący stanowimy trzyosobowe koło, bardzo niewielkie. W związku z tym uczestniczymy w obradach komisji sejmowych, do których nie należymy. Jak dotąd nie zdarzyło nam się jeszcze, żeby nasi eksperci nie mogli zabrać głosu podczas posiedzenia komisji. Jest rzeczą, wydaje mi się, absolutnie oczywistą, że pracując w 3 osoby, nie jesteśmy w stanie merytorycznie wszystkiego przygotować. W związku z tym korzystamy z naszych ekspertów, a Sejm jest po to, żeby umożliwić dyskusję i żeby umożliwić zadanie pytań. W związku z tym naprawdę nie rozumiem wątpliwości dotyczącej tego, czy nasz ekspert może zabrać głos, czy nie. Jeśli zostanie mi uniemożliwione oddanie głosu ekspertowi, to po prostu będę zmuszona złożyć skargę do pani marszałek, bo to jest uniemożliwianie mi pełnienia mandatu.

Sekretarz Komisji Tadeusz Oset:

To jest decyzja pana przewodniczącego, czy udzieli głosu pani ekspert, czy nie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani poseł zupełnie niepotrzebnie próbuje tutaj wywołać wrażenie jakiegoś konfliktu na posiedzeniu Komisji. Ja z panią rozmawiam zupełnie normalnie na bazie regulaminu Sejmu. Proszę pani, ogłoszę teraz 10 minut przerwy. Niech pani ekspert przekaże pani podstawowe tezy swojego wystąpienia i będziemy prowadzić dyskusję. W Sejmie nikt dyskusji nie zamyka. 10 minut przerwy.

[Po przerwie]

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wznawiam obrady po przerwie. Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Joanna Mucha (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Chociaż mówiąc szczerze, cały czas nie rozumiem, dlaczego nasz ekspert nie może zabrać głosu na posiedzeniu Komisji, ale postaram się zastąpić go, najlepiej jak potrafię.

Pierwsza sprawa. To jest sprawozdanie, które zostało przedstawione w czerwcu 2020 r., więc pytanie do ministerstwa – jakie zmiany od tego czasu ministerstwo zdążyło już wprowadzić? Tym bardziej, że NIK wprost apeluje do ministra środowiska, czy też wskazuje na konieczność wydania rozporządzenia w sprawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 129 ust. 2 ustawy uwzględniającego wprowadzenie od 1 stycznia 2017 r. zmiany w tej ustawie i podjęcie działań. Tutaj wymienione są 3 działania. Nie będę tego cytowała. Pytanie do ministra środowiska, czy rzeczywiście to rozporządzenie zostało wydane i czy zaczęło funkcjonować w naszym obiegu prawnym?

Druga kwestia. Raport wskazuje na braki kadrowe w RDOŚ-ach. Wszyscy wiemy o tym, że działania regionalnych dyrekcji ochrony środowiska to jest tak naprawdę ostatnia linia obrony dla mieszkańców, którzy mogą być pokrzywdzeni różnego rodzaju inwestycjami, które powstają obok nich. W związku z tym pytanie do ministerstwa, w jaki sposób w tej chwili wygląda odpowiedzialność za źle wydane decyzje? Przed chwilą pan

przedstawił nam całkiem sporą garść tych decyzji. Zatem tym bardziej to pytanie jest zasadne.

Przed chwilą słyszeliśmy, że 60 i 67% zgłoszeń do baz danych… Państwo wiedzą o jakie bazy danych chodzi, zaś pozostałe wydarzenia nie były zgłaszane do baz danych. To jest bardzo duży procent – 40% i 33%. W związku z tym w oczywisty sposób stanowi to utrudniony dostęp dla mieszkańców przy korzystaniu z ewentualnych tego typu baz danych. W związku z tym jakie konsekwencje, jakie sankcje są wobec osób, które odpowiedzialne są za niezgłoszenie?

Następna kwestia. Chciałabym wskazać na inwestycję na Mierzei oraz na inwestycje w Stobnicy. Pan powiedział, że były uchybienia i braki w procedowaniu ze strony instytucji państwa. Chciałabym zapytać, jakie w związku z tym wyciągnięto konsekwencje wobec tych osób, które dokonały uchybień i braków? Czy ich działania można uznać jako uchybienia? Chciałabym się dowiedzieć, jakie ministerstwo wyciągnęło z tego wnioski i jakie zmiany wprowadziło w swoim funkcjonowaniu? Czy ministerstwo będzie w kontakcie z telewizją publiczną, żeby przedstawić informację o tym, że to nie ekolodzy byli tutaj winni, bo wydaje mi się, że warto byłoby opinii publicznej wyprostować tę informację.

Jest kwestia liczb, które pan podawał… Zwrócę uwagę, że to oczywiście nie tylko kwestia procentowa, ale po prostu także kwestia jakości tych inwestycji… Warto patrzeć jakby na ten problem nie tylko pod względem ilościowym, ale też pod względem jakościowym. Inwestycja taka jak Mierzeja czy Stobnica to zupełnie inny ciężar jakościowy niż jakieś fermy przemysłowe i tym podobne, które notabene też są uciążliwe dla ludzi. Ale tutaj, czy poza ilościowym – procentowym – ustosunkowaniem się do zagadnienia jest też jakościowy wymiar?

Jak ministerstwo chce wspomóc stronę społeczną w możliwości dochodzenia swoich praw? Decyzje często są kluczowe – na przykład inwestycje w fermy przemysłowe.

Izba skierowała swoje wnioski również do generalnego dyrektora ochrony środowiska o dostosowanie funkcjonalności bazy do zmian ustawowych wprowadzonych 1 stycznia 2017 r., w szczególności w zakresie możliwości bezpośredniego sprawdzenia daty wprowadzenia do bazy informacji o ocenach oddziaływania, a także daty wprowadzenia aktualizacji danych o dokumentacji sporządzonej w ramach postępowań w tych sprawach. Chciałabym się dowiedzieć, jakie zostały wykonane działania ze strony generalnego dyrektora ochrony środowiska w tym zakresie?

Jeśli chodzi o regionalnych dyrektorów ochrony środowiska – jest wniosek o dokonywanie weryfikacji zgodności wydanych decyzji, przed których wydaniem wymagana jest opinia lub uzgodnienie regionalnego dyrektora z warunkami wskazanymi w opinii lub w uzgodnieniu. Pytanie do ministerstwa, jakie działania zostały podjęte w tym temacie? Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę o udzielenie odpowiedzi.

Generalny dyrektor ochrony środowiska Andrzej Szweda-Lewandowski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Andrzej Szweda-Lewandowski, generalny dyrektor ochrony środowiska.

Chciałbym po części ustosunkować się do stawianych zarzutów i wniosków, zarówno przez Najwyższą Izbę Kontroli, jak i przez panią poseł. Później oddam głos mojemu zastępcy, panu dyrektorowi Kajsowi.

Jeżeli chodzi o cały proces wydawania decyzji środowiskowych, jest to proces bardzo skomplikowany. Było to zaznaczone w sprawozdaniu Najwyższej Izby Kontroli. Proces w dużej mierze jest również bardzo ocenny. W ramach tego procesu sporządzany jest tak zwany raport oddziaływania na środowisko danej inwestycji, danego przedsięwzięcia. Jest to dokument często – w zależności od skomplikowania inwestycji, w zależności od położenia tej inwestycji, w zależności od wielkości tej inwestycji – bardzo obszerny. Jeżeli chodzi o te największe, duże inwestycje, to te raporty mają od mniej więcej 200–300 do nawet 1000–1500 stron. To bardzo duża objętościowo wiedza i bardzo duży objętościowo zakres zagadnień – od zagadnień środowiskowych poprzez hałasowe i tak

dalej. W związku z tym ocena takiego materiału musi trwać jakiś czas. Nie robi się tego z dnia na dzień. Komplikacji dodaje fakt, że ten materiał ocenia się w oparciu o przepisy, a w dużej mierze jest też część ocenna tego materiału, która także zajmuje dużą część całej analizy raportów. W związku z tym te postępowania nie trwają tydzień lub dwa – w zależności od tego, z kim trzeba daną inwestycję uzgodnić – co to też wydłuża cały proces wydawania decyzji środowiskowej. Często też zdarza się, że w związku z tym, że organ chce dogłębnie przeanalizować całość sprawy, dopytuje i prosi o wyjaśnienia inwestora. Jeżeli chodzi o czas trwania, to myślę, że tutaj zgodzą się państwo ze mną, że rzeczywiście nie są to postępowania najkrótsze, trwające określony czas. Często zdarza się też tak, że w ramach uzupełnień inwestor wzywany jest przez organ do przedstawienia dodatkowych inwentaryzacji przyrodniczych. To w naszej szerokości geograficznej często powoduje konieczność zawieszenia postępowania. Bo jeżeli pytamy o inwentaryzację, na przykład herpetologiczną, którą trzeba wykonać na wiosnę, a dzieje się to w październiku, to wiadomo, że inwestor musi te pół roku odczekać do momentu, kiedy może przeprowadzić tę inwentaryzację. Te wszystkie czynniki, o których powiedziałem, składają się na długość postępowania.

Jeżeli chodzi o procenty, które pan z Najwyższej Izby Kontroli wymienił, wskazujące na uchybienia w części postępowań prowadzonych przez RDOŚ-ie, to jest to liczba globalna. W tych 6%, które pan wspomniał, mieszczą się nie tylko uchybienia merytoryczne, ale również uchybienia formalne, które nie miały żadnego wpływu na dogłębną analizę i prawidłowe załatwienie sprawy.

Jeżeli chodzi o 2 postępowania, które tutaj przewijały wypowiedziach zarówno pana z NIK, jak i pani poseł, czyli przekop Mierzei Wiślanej – pan przedstawiciel NIK zwrócił uwagę, że kontrolujący tutaj stwierdził, że przy opiniowaniu regionalny dyrektor w Gdańsku nie stwierdził znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko. Odnosiliśmy się do tego w naszym wystąpieniu do NIK. Tutaj sytuacja wygląda w ten sposób, że regionalny dyrektor w Gdańsku został poproszony o wyrażenie swojej opinii w ramach toczącego się postępowania przed regionalnym dyrektorem w Olsztynie z tego powodu, że część obszaru, na którym realizowana była inwestycja, według jurysdykcji należy do regionalnej dyrekcji w Gdańsku. Na tej części inwestycji, którą opiniował regionalny dyrektor w Gdańsku, regionalny dyrektor nie stwierdził znaczącego negatywnego oddziaływania. Nie uważam, że było to jakiekolwiek uchybienie. Jeżeli chodzi o całość postępowania i całość analizy materiału, w tym materiale regionalny dyrektor w Olsztynie po analizie stwierdził, że występuje możliwość znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko.

Jeżeli chodzi o Zamek w Stobnicy, to tutaj sytuacja wygląda w ten sposób, że regionalny dyrektor w Poznaniu stwierdził konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania, wpływu inwestycji na obszar Natura 2000 i taka analiza została przeprowadzona. Natomiast nie stwierdził konieczności sporządzenia raportu i wydania decyzji środowiskowej, ponieważ – tutaj warto to zauważyć i to w tej chwili jest badane przez prokuraturę – został dwa razy wprowadzony w błąd. Ponieważ tutaj sytuacja wygląda w ten sposób, że ewentualna konieczność wykonania pełnej oceny oddziaływania na środowisko zachodziła w przypadku, gdyby inwestycja była realizowana na obszarze ponad 2 hektarów. We wniosku inwestor stwierdził, że inwestycja prowadzona będzie na obszarze mniejszym niż 2 hektary. Regionalny dyrektor ponownie dopytał inwestora, czy rzeczywiście tak jest. Inwestor twierdził, że tak – inwestycja będzie prowadzona na obszarze mniejszym niż 2 hektary. W związku z tym była to inwestycja powierzchniowo podprogowa i mówiąc kolokwialnie nie łapała się pod wykonanie raportu oddziaływania na środowisko. Tak jak mówię, w tej chwili wprowadzenie w błąd organu badane jest przez prokuraturę.

Jeżeli chodzi ogólnie o kontrolę przeprowadzoną przez NIK, to generalną dyrekcję zdziwił fakt, że Najwyższa Izba Kontroli badała merytorycznie poszczególne postępowania i jakby weszła w kompetencje sądów administracyjnych, ponieważ takie rzeczy najpierw badane są przez sąd. Jeszcze wcześniej badane są w drugiej instancji w odwołaniu przez generalnego dyrektora ochrony środowiska.

Warto też zwrócić uwagę na kolejną inwestycję, która była tutaj wskazywana – mianowicie na gazociąg, który był na terenie województwa mazowieckiego, więc sprawa była prowadzona przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w Warszawie. On nie stwierdził konieczności przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko. Od tego postanowienia zostało złożone odwołanie do organu drugiej instancji do generalnego dyrektora ochrony środowiska i generalny dyrektor ochrony środowiska uchylił to postanowienie i stwierdził o braku konieczności wykonania pełnej oceny oddziaływania na środowisko. To pokazuje, że ta kontrola na poszczególnych szczeblach, czy to odwołań, czy to zaskarżeń, jest obecna i działa. Tak mamy skonstruowany system. Nie ma ludzi nieomylnych. Tak jak powiedziałem, przy skomplikowanych postępowaniach, przy tak wielkim materiale dowodowym można popełnić pewne błędy.

To tyle z mojej strony. Oddam jeszcze głos panu dyrektorowi Kajsowi w celu uzupełnienia.

Zastępca generalnego dyrektora ochrony środowiska Marek Kajs:

Dziękuję, panie ministrze. Szanowni państwo, pan minister rozstrzygnął tematy merytoryczne związane z konkretnymi inwestycjami i uchybieniami, jakie tutaj państwo wskazują. Generalnie rzecz biorąc, mnie również poraża w tym materiale to, że została jakby przeprowadzona taka merytoryczna ocena środowiskowa. Przykład przekopu obrazuje, że formułowanie tez dotyczących istnienia negatywnych, znaczących oddziaływań na środowisko jest przedwczesne. W postępowaniu odwoławczym prowadzonym w generalnej dyrekcji takich znaczących negatywnych oddziaływań nie stwierdzono. Sprawa w tym momencie zawisła przed wojewódzkim sądem administracyjnym i będzie rozstrzygnięta. Jest wieloetapowość procesu inwestycyjnego i możliwość korekty decyzji na całym etapie administracyjnym i sądowym.

Jeśli chodzi o pytanie pani poseł, co do możliwości zapewnienia społeczeństwu dochodzenia swoich praw, to chciałbym przypomnieć, że w tym momencie w parlamencie procedowana jest zmiana ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, która w bardzo szerokim stopniu rozszerza uprawnienia czy to organizacji ekologicznych, czy to zainteresowanej społeczności, a więc stron postępowania dotkniętych skutkami realizacji przedsięwzięć, i daje im szerokie instrumenty dotyczące zabierania głosu w postępowaniu, składania różnego rodzaju środków zaskarżenia. Ten projekt w znaczącym stopniu rozszerza możliwości dochodzenia swoich praw. W naszym systemie tak to funkcjonuje, że właściwie na bardzo wielu etapach procesu inwestycyjnego zainteresowana społeczność i organizacje ekologiczne mogą składać środki zaskarżenia, odwołania i tym podobne. Dyskusja jest prowadzona w ramach prac nad zmianą ustawy ocenowej.

Generalnie chciałem jeszcze odnieść się stwierdzenia z wniosków i wyników kontroli, że regionalna dyrekcja czy generalny dyrektor w wielu sprawach nie dotrzymali terminów ustawowych przewidzianych w k.p.a. do rozpatrzenia spraw. Chciałbym, żebyśmy sobie wszyscy zdali sprawę, że postępowania w zakresie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji kluczowych, infrastrukturalnych inwestycji w naszym kraju, są najbardziej skomplikowanymi i rozległymi postępowaniami administracyjnymi, jakie w ogóle są w systemie prowadzone. Są sprawy absolutnie wielowątkowe, wielopłaszczyznowe. Dokumentacja jednej sprawy może zajmować dwie szafy. Rozpatrzenie takich wniosków w terminie miesięcznym czy dwumiesięcznym często jest niemożliwe. Z jednej strony oczywiście jesteśmy zmuszeni do prowadzenia postępowania w sposób szybki, ale z drugiej jesteśmy zobligowani przez prawo do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i przeanalizowania wszystkich dowodów.

Podejmujemy różnego rodzaju działania prawne czy organizacyjne, żeby te postępowania usprawnić. Począwszy od 2015 roku, kiedy dokonano dużej zmiany ustawy ocenowej, wprowadzono szereg usprawnień w wprowadzonych postępowaniach – czyli likwidacja pewnych etapów postępowania, które nie były kluczowe w sprawie, czy też zmniejszenie nadmiernej objętości dokumentacji sprawy, a także zmniejszenie liczby spraw rozpatrywanych w RDOŚ-ach. Celem było przyspieszenie rozpatrywania spraw kluczowych. Wprowadziliśmy również zmiany, które umożliwiają nam szybsze zakończenie postępowania w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, a także szereg

istotnych zmian, które mają prowadzić do przyspieszenia czasu rozpatrywania spraw. Oprócz tego oczywiście podejmujemy wiele działań organizacyjnych różnego rodzaju w celu przyspieszenia procedowania spraw związanych z polityką kadrową, z pewnego rodzaju wytycznymi. Współpracujemy z RDOŚ-ami, prowadzimy stałe narady, żeby wszystkie istniejące problemy, które się pojawiają były minimalizowane.

Jeśli chodzi o pytanie, jakie działania podjęliśmy zgodne z wytycznymi NIK – chciałem wskazać, że zgodnie z naszym stanowiskiem przekazanym Izbie rozporządzenie w sprawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko jest na końcowym etapie prac legislacyjnych. Projekt został opracowany, został poddany uzgodnieniom i opiniowaniu. Wyniki kontroli zostały uwzględnione. W najbliższym terminie przekażemy już do RCL projekt celem jego ostatecznej akceptacji. Mamy nadzieję, że w bardzo krótkim czasie wejdzie w życie. Natomiast podjęliśmy już działania administracyjne celem dostosowania bazy do nowego kształtu rozporządzenia. Baza już w tym momencie posiada funkcjonalności, które są zgodne z nowym brzmieniem projektu rozporządzenia i wiele podmiotów już wprowadza te dane zgodnie z nowymi wymaganiami, które formalnie jeszcze nie weszły w życie.

Co do dodania dodatkowych funkcjonalności związanych z uwidacznianiem w bazie terminów podejmowania czynności, terminów wpisu do bazy, informacji o zamieszczaniu w bazie dokumentów – sygnalizowaliśmy to w odpowiedzi do NIK – posiadamy projekt, który jest wsparciem systemu oceny oddziaływania na środowisko. W ramach tego projektu też modyfikujemy bazę. W zeszłym roku z różnych przyczyn, także pandemicznych, budżet na działania był wyczerpany. W tym roku będziemy wprowadzali te funkcjonalności.

Co do pytania, jeśli chodzi o sankcje za brak wpisu do bazy – prawo na dzień dzisiejszy nie przewiduje takich sankcji. Baza jest instrumentem pomocniczym. Generalnie rzecz biorąc, postępowania środowiskowe i procedury odwołań, apelacji uregulowane są przez przepisy ustaw i one regulują tryb odwołania. W tym momencie rozszerzamy też ilość informacji o postępowaniach, które będą funkcjonowały w przestrzeni publicznej. Jak państwo wiedzą, w projekcie, który teraz jest procedowany w parlamencie, wprowadzamy dodatkowy wymóg publikacji w BIP również treści rozstrzygnięć administracyjnych, celem późniejszej możliwości ich zaskarżenia. W tym kontekście baza jest instrumentem pomocniczym. Współpracujemy z gminami i innymi organami. Mamy ponad 3 tys. organów, które wydają decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w Polsce, więc na razie służymy im pomocą, doradzamy, prowadzimy wsparcie. Mamy komórkę generalnej dyrekcji, która reaguje na wszelkie problemy związane z bazą danych i wspiera gminy w tym zakresie. Pomagaliśmy przejściowo samorządom we wprowadzeniu tych danych. Na razie podejmujemy tego rodzaju miękkie działania, ale sankcji karnych jako takich nie przewidujemy. Nie uważamy, żeby to było właściwe.

To chyba wszystko w kwestii odpowiedzi na pytania pani poseł…

Jak wygląda odpowiedzialność za złe decyzje? Proszę państwa, wcześniej wyjaśnialiśmy, że przypadki opisywane w raporcie czy podnoszone przez państwa trudno ocenić jako złe decyzje. To są decyzje merytoryczne, które są weryfikowane na szczeblu administracyjnym, a także sądowym. To jest weryfikacja, natomiast jeśli chodzi o odpowiedzialność personalną, no to tutaj mamy przepisy o odpowiedzialności urzędnika. Być może pani poseł to chciała zasygnalizować. Są przepisy ogólne, które funkcjonują również w tym przypadku. Jeżeli sąd stwierdzi rażące naruszenie przepisów w danym postępowaniu, to jest możliwość pociągnięcia urzędnika do odpowiedzialności, również materialnej, za podjęte rozstrzygnięcia. Taki system funkcjonuje i takie konsekwencje są wyciągnięte w kraju w paru przypadkach. To sankcja, która obejmuje również postępowania, o których teraz mówimy.

Natomiast jeszcze tak podsumowując – pani poseł powiedziała, że raport jest przerażający. W moim odczuciu jest zupełnie odwrotnie. Chciałem zaznaczyć, że Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że system, który funkcjonuje w naszym kraju, zapewnia właściwe warunki do ochrony środowiska i to jest główna konkluzja raportu. Stwierdza, że w pewnej liczbie postępować doszło do uchybień. To są uchybienia różnego rodzaju. Mówią państwo o procentach, natomiast proszę spojrzeć, że w raporcie jako uchybienia

wskazuje się, że w pewnych rozstrzygnięciach organ w niewystarczający sposób w uzasadnieniu wskazał na przykład jakąś ocenę danego faktu. Czy to jest uchybienie? Oczywiście, można to rozpatrywać w kategorii uchybienia, bo uzasadnienie rozstrzygnięcia powinno być jak najbardziej wyczerpujące. Ale czy to jest uchybienie miażdżące? Daleki byłbym od takiego sformułowania. Chciałem też wskazać, że NIK kontrolował bardzo dużo postępowań w kraju i kontrolował również sprawy najbardziej kontrowersyjne i medialne. Biorąc to pod uwagę, należy wskazać, że skala nieprawidłowości absolutnie nie jest przerażająca. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Jakieś jeszcze pytania od posłów? Nie widzę zgłoszeń. Wobec powyższego zamykam dyskusję.

Komisja przyjęła informację Najwyższej Izby Kontroli do wiadomości.

Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany. Informuję, że protokół z posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu.

Dziękuję państwu, dziękuję przede wszystkim pracownikom Kancelarii Sejmu za przygotowanie tego spotkania. Dziękuję państwu posłom.

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.